



深圳建设国际化城市要翻越的高山

丁四保

党的十六届三中全会提出了“坚持以人为本”、“促进经济社会和人的全面发展”的新的发展观和“城乡、区域、经济社会、人与自然和谐、国内发展和对外开放”“五个统筹”发展的要求[1]，昭示着我们的发展理念必须随之进行彻底的转变。

深圳作为中国改革开放的排头兵，肩负着“增创新优势、走出新路子，实现新发展，办出新特色”的重任。[2]国家对深圳寄予厚望，而“深圳的重要经验就是敢闯”。在新的历史时期，深圳完全有可能在全国率先实践党中央所提出的新的发展观念，并在新的发展观念指导下建设国际化城市。

用新的发展观念修正我们过去习惯的发展路径，我们将少走弯路。但是我们将面对着几座高山，必须寻找合适的路径，并做艰苦翻越的准备。

一、 社会发展的高山

与我们比较习惯的发展目标相比较，如经济总量（GDP

和各种经济流等) 结构(核心产业) 发展质量和速度等财富增长目标, 我们对财富分配中存在的问题显然重视不够。

我们知道, 在深圳存在着一个规模巨大的“外来人口”群体。按 2000 年人口普查提供的资料, 深圳“户籍人口”为 122.26 万, “外来人口” 578.63 万, 两者的比例为 1: 4.73 (同期上海为 1: 0.24, 北京为 1: 0.25, 广州为 1: 0.43)。而以外来人口为主体的城市特别容易形成社会结构二元化。

在经典的城市定义中, “人们为了生活而来到城市, 并且为了生活得更好而居留在城市”。[3]这里, 城市是一个以人为本的定义。

拥有深圳户籍的人口的绝大多数原来就是“城市人口”, 他们显然是“为了生活得更好”而来到这个城市。他们来到这里后享受着比在他们原来居住的城市高得多的福利待遇, 包括各种进入工资的补贴、医疗保险、退休保险、福利分房或者购房补贴, 还有在接受教育、再就业、最低社会保障等方面也可以得到政府提供的公共福利。根据这些人口统计的深圳市人均 GDP 在 2001 年达到了 152099 元(人民币), 居全国所有城市之首, 是居第二位的广州市(42828 元)的 3.6 倍和居第三位的上海市(40788 元)的 3.7 倍, 是 2002 年统计的香港人均 GDP(188847 港币, 约合人民币 207731 元)的 73.2%。

如果我们看一看那些“为了生活而来到这个城市”的外来人口的状况, 就会感到, 深圳不仅做一个国际化城市, 即使仅仅作为一个普通的城市, 它在实践以人为本的发展理念和实现社会公正目标的道路上, 所要翻越的是一座非常险峻的高山。

1. “低收入”面临的高山

2001 年深圳市“职工”——即我们所说的“常规就业者”, 月平均工资为 2161 元; 而深圳市政府对非常规就业

者法定的最低月工资是 600 元，即使我们在这里把后者的月平均工资计为 1000 元，上述两者之间也要相差 1161 元。2001 年深圳市制造业的“职工”总数为 43.1 万，而“非常规就业者”——即统计中所指的“个体私营、乡镇和其他劳动者”的数量为 174.7 万；如果假设两者可以获得相同的工资，则深圳市的制造业企业将要多承担 260 亿元的工资成本（而 2003 年统计的深圳市工业利润总额只有 300 亿元）。

我们也知道，在许多职业岗位上的非常规就业者的月收入水平实际上并不高于法定的 600 元。这些岗位大致分布在“社会服务业”、“零售贸易和餐饮业”和“其他行业”里，2001 年统计全市这些行业里的非常规就业者的数量大致为 100 万，我们假设他们的平均月收入距离法定标准相差 100 元（其实更多的人其月均收入只有 400 元左右甚至更低），每年（法定）欠帐的工资成本是 12 亿元。

上述两项成本欠帐合计 272 亿元。

但是，深圳的“厂商”不可能接受如此高昂的工资成本。否则，深圳乃至中国加工贸易型产业和其他许多制造业的竞争优势将荡然无存，并且也根本不会有深圳和我国沿海地区的经济得以发达的今天。本文认为，低劳动成本过去、现在和未来都是构成中国竞争力的重要因素，因此才有大量的外资投入，才有中国的工业化和农村剩余劳动力的转移。而那些进城接受低工资的农民工不仅使他们的家庭实现了收入的增长，而且带动着中国的城市化进程。

但是由于我们必须按照非平衡的方式来发展经济和接受“让一部分人和一部分地区先富起来”的结果，所以经过 20 几年的发展历程，我们肯定要面临社会的二元化结构，所以也就有必要来看看深圳因使用外来务工人员作为廉价劳动力所引发的社会问题。

2. “低收入人群”面临的高山

2.1 对“低收入人群”的数量的估计

这是一个重要的前提，它决定着我们所面临的社会问题的规模。从不同的数据出发，本文得到了三个不同的估计方案，即深圳低收入人群的数量分别为 153.5 万、326 万、274 万。

——“农民工”方案。根据第五次全国人口普查资料，我国制造业中“农村户籍劳动力”占总就业人数的 57.6%、零售批发餐饮业中占 52.6%、建筑业中占 80%。我们完全按照全国的平均水平来衡量深圳，并且把深圳的“社会服务业”、“其他行业”中农民工的比例均按 52.6%——与全国零售批发餐饮业中“农民工”的比例相同计算，以 2001 年深圳上述 5 个行业的“社会劳动者”为基数，得到的低收入人群数量为 153.5 万。经验估计，这个数量要低于深圳的实际数量。

——“劳动人口”和“学历分析”方案。根据 2000 年的人口普查资料，深圳市户籍人口中，拥有大专以上学历的人口占总人口数的 8.87%。以往的研究成果告诉我们，只有具有大专以上学历的“劳动人口”可以因从事白领职业而有较高的工资收入和享有较好的生活条件。我们做两个假设，一，在深圳近 580 万的外来人口中，“劳动人口”所占的比例要相对高；二，在这个“劳动人口”中，虽然有相当大的比例是来自农村剩余劳动力，文化水平低，但是也会有很多具有较高学历的自谋职业者，其比例应该高于对深圳户籍人口文化构成的统计。据此，如果外来人口中的 75%为劳动人口，并且其中有高达 25%的人拥有大专以上学历（从而成为白领职业者），深圳仍然有 326 万的人口为蓝领职业者，从事的是低收入职业。这个数量结果虽然较大，但还是比较保守的。

——“非常规就业人员”方案。在“社会劳动者”的统计口径中，我们把除“在岗职工”以外的“私营个体劳动者、镇村劳动者、其他劳动者”作为“非常规就业人员”。根据深圳 2001 年各个行业的就业统计，这类人员的人数为 274 万。因为在“在岗职工”中肯定有低收入者，而在“非常规就业人员”里也有高收入者，所以这个方案所得到的

低收入人群的数量（270万）可以认为是折中的。

2.2 低收入人群面临的社会问题

包括：

——居住条件相当恶劣，我们常常可以看到30几个人同住一套公寓的情形，在那里，最起码的夫妻生活的权益也无法得到保障。

——由于是非常规就业，所以他们在享受各种社会保险待遇的机会上与户籍人口、常规就业者之间存在着明显的差异。我们看到，深圳市政府已经为解决这类问题而采取了规定最低工资和颁布相关的社会保险条例等措施，但由于肯定会增加厂商的成本，所以雇主们往往并不认真执行或者没有可能执行政府的社会发展措施。

——由于是非户籍人口，他们在购买商品房的再就业、从事个体工商业缴纳税费等方面也享受不到户籍人口的优惠待遇，形成了政府公共福利制度下的贫困化放大趋势。

——我们估计在外来人口中的“学龄人口”（7-15岁人口，实行普九教育）为10%（2000年的统计表明，5-19岁人口占深圳人口总数19.7%，5-14岁人口占3.4%），其数量也有将近60万，实际上他们大部分是辍学儿童，即使进入私立学校，学费负担相对较高和无法保证教学质量是普遍的问题。

——深圳市刑事犯罪案件的80%左右来自于外来务工人员，由于城市弱势群体在城市社区的空间格局中必然选择集聚居住的方式，于是城市犯罪形成了集中分布的区域，“社会问题区”将成为城市发展的痼疾。

我们可以大致估计一下解决低收入人群社会问题所要支付的成本：

——解决基本居住条件：低收入人群总数270万，其中30-49岁的人口为婚姻人口，按2000年人口普查数据，其比例为32%，人数为86.4万；假设其中夫妻同居（两个人需要一套住房）和配偶一方（每人需要一套住房）来深圳的各占50%，则会有65万个家庭需要改善他们的居住条

件；假设每个家庭人口为 3.5 人，人均使用的居住面积 10 平方米（2002 年深圳户籍人口平均为 21.8 平方米、广东省揭阳市为 11.4 平方米），总共需要住房的使用居住面积将近 2300 万平方米，按 130% 计算实际建筑面积，约为 3000 万平方米；如果政府或雇主单位对他们进行住房补贴，补贴标准按 800 元/平方米计，需资金 240 亿元。

——解决学龄儿童的教育：按学龄儿童 60 万、中小学学生“生均校舍面积”10 平方米计算（包括文体设施），共 600 万平方米；按单位面积造价 1000 元计，需要普及教育的基本建设投资一项为 60 亿元，如果考虑到教师配备和教学设备等其他费用，应该超过 70 亿元（但是不计学校的日常管理费用）。

——解决社会保障问题：低收入职业者总数 270 万、每个月享受 500 元的各种社会保险和补贴的标准，全年为 135 亿元。

综上所述，如果我们现在就让深圳从它的社会财富里解决分配问题，一次性投入（解决住房和子女教育）需要资金近 310 亿元，年度资金（解决社会保障和弥补欠帐工资）需 454 亿元。根据深圳市目前的政府公共福利资源（2003 年财政收入为 300 亿元）和厂商的利润水平，要翻越这座高山是不可想象的。

但是如果不翻越这座高山，即使有成千上万亿元的城市 GDP 和工业产值、上亿吨的物流、上 50 亿美元的外商投资额，都与增加普通城市居民的收入和使他们“生活得更好”关系不大，我们建设国际化城市的意义究竟在哪里呢？

二、 产业结构转型的高山

我们当然不能走西方福利国家的路子，用政府的财政能力来承担如此巨大的社会成本，中国还没有进入这样的发展阶段。即使是在经济相对发达的深圳，扩大中高收入阶层的规模也只能是渐进的。在这个过程中，户籍人口与

外来人口之间收入水平的差距不可能在短期解决。更重要的是，“发展是硬道理”，我们在经济发展过程遇到的财富分配问题，只能依靠经济的不断发展来解决。

所有发达国家的经验都告诉我们，解决低收入人群社会问题的根本路径在于解决低收入产业，也就是产业结构的升级，包括本地产业的升级和低级产业的对外转移。与之相伴随的是低收入人群的对外置换——他们进入本地的高级产业并把本地的低级产业的就业岗位转移到其他国家和地区去。

深圳正在酝酿的产业重型化战略可以说是解决上述发展问题的标准路径。对深圳来说，一个高级化和相对重型化的产业结构会在升级过程中把低级产业连同其就业人员都从地域上转移出去，通过高级产业的发展实现低层次人口的置换，在置换中也会实现深圳对周边相对落后地区的发展带动，会不断加强深圳作为区域性国际化城市的功能。

深圳市酝酿的重型制造业包括精细化工、汽车、以数控机床为代表的装备制造业、私人飞机和豪华游艇制造业、制药、医疗器械、生物技术、新材料与新能源、模具、电气设备制造业和专用设备制造业[4]。

根据对我国装备制造业的统计，上述行业的企业人均资产（2000年，除模具外）大致在40万元以上，而深圳传统的轻工、服装、食品业等平均只有10万元左右。深圳资本—技术密集型部门的成长意味着，一，要求更多的具有较高文化素质的劳动力并为他们支付更多的薪酬；二，在高层次上运行的企业将能够为其职工提供更完备的福利。

如果我们的产业发展战略能够同时具有解决社会问题的色彩，如果我们在提出和实施这个战略的时候就已经在考虑“以人为本”的理念，我们就等于形成了新的发展观念。

接下来本文的政策建议就是：一，在产业政策中确定

把那些存在大量低收入人群的劳动密集型产业主动地转移出去；二，在城市土地利用政策中向重型化产业倾斜并对传统产业形成一定程度的压力；三，为了避免因传统产业转移而产生财政收入风险，应优先发展投入产出比高的新型产业（如模具、发光二极管）；四，按照国家的要求，在政府财政预算中加大对农民工的培训支出，以使尽可能多的农民工能够进入到新型的高级产业中和改善城市人口的文化构成。

三、“翻越城市品位”的高山

形成一个具有高品位文化、为知识创新和技术创新提供适宜环境的城市，将直接关系到“中国制造”目标的实现，也将是一个长期而又艰巨的建设任务。

深圳在城市品位方面最显著的差距是，这个中国经济最发达的城市没有一所好的大学。我们无法想象一个国际化城市不是著名大学和科研机构云集的城市，不是科学和知识资源供给充足的城市，无法想象深圳要发展高新技术制造业而没有地区科学技术创新能力的支持。

如果以博士学位授予专业来衡量一个地区人才成长的结构性的话，深圳至今没有一个拥有博士学位授予权的专业。全国已经有近 30 个城市的高校拥有博士学位授予权的专业。强调这一点是因为，人才只有在一定的结构性环境里才能产生作用。我国最顶级人才主要集中在北京、上海、南京等地，深圳虽然是全国人才迁移的目的地但却没有形成最强的科学技术力量，其原因就在于此。

其他的统计资料，科技投入占地方财政支出的比例，深圳在 2002 年为 1.3%，教育经费支出占 10.5%。前者，上海为 8.5%、北京为 7.3%、青岛为 2.2%、广州为 1.8%；后者，香港为 21.9%、上海为 13.9%、北京为 12.9%、青岛为 12.8%。

深圳拥有全国所有城市中最多的人均财政收入，但是

人均教育经费支出只居第 6 位、每百人拥有公共图书馆藏书居第 14 位、每万人拥有的在校大学生人数则居第 124 位。

深圳市计划到 2010 年在校大学生人数达到 3 万人，其实这是一个很低的目标。即使是这样，按照一所属于二流的、“研究—教学型”的大学的标准，其研究生与本科生的比例应该是 1：2；即使我们假设深圳届时仍然只有一所大学，则这个大学的在校研究生人数应该达到 1 万人，但是目前还只有 1000 人。

比较理想的目标是，深圳拥有 1-2 所国内一流的研究型大学和 2-3 所二流的研究—教学型大学，在校本科生人数为 6 万人以上，研究生 3 万人。即使我们暂时不考虑一些好的科研机构落户深圳，仅办大学的这座高山就已经很难翻越了。

根据诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·赫可曼（James Heckman）2003 年对中国教育投资回报率的估算，应该在 30-40%左右，高于对“物质资本”20%的投资回报。赫可曼认为应该对这个行业给予更多的行政补贴；同时也认为，如果“为 人力资本开放劳动力市场”，投资回报率可以达到 40%，民间投资会因此而增多，政府财政压力因此会减小。深圳市显然有着全国发育最好的劳动力市场，如果政府以财政投入和减免所得税等政策引导（国内外）民间资本，如果政府下决心发展教育科研事业，20 年内办出几个国内一流的大学和科学研究机构是不难办到的。

四、城市实现可持续发展的高山

1. 水资源与城市生态足迹问题

按 2001 年市区“常住人口”（132 万，《中国城市统计年鉴》资料）统计，深圳居民人均年用水量 157.8 吨，是上海和苏州的 1.6 倍，香港的 114%，全国城市平均水平的 2 倍。而如果按深圳的全部人口（约 700 万，2000 年人口普查资料）计算，人均年用水量只有不到 45 吨，深圳应该

是一个控制得相当好的节水型的城市。

但是，如果说按“常住人口”统计的深圳人均的水资源量为 500 立方米/年(为我国平均水平的 1/3 和广东省的 1/4)的话，那么按全部人口计算的深圳的水资源是极其稀缺的(人均大概只有 140 立方米)。因此深圳与香港一起，必须依靠东江输水工程，这是一个十分敏感的“生态足迹”问题。因为，东江输水工程的源头是东江上游的新丰江水库，从其坝址到输水工程的起点之间的距离大致 140 公里，流域范围涉及河源、惠州、东莞等地；为保证河流的水质必须对流域进行生态和环境的保护，其措施包括，限制工农业和城市的排放、加大对污染和废弃物的治理、恢复植被并限制农牧业的开发、开发“源头型”清洁技术等，其成本显然相当高昂；按照当前的做法，深圳和香港只对输水工程本身承担费用——支付比较高的水费，而属于上述“外部成本”的项目，则都由“外部地区”承担，这是不公平的；如果要实现公平，深圳或者用财政支付，或者大力推行节水技术和建设节水工程。无论是哪一种措施，都是一笔巨大的开支。

支付这笔开销没有回旋的余地。深圳可以通过与“足迹”地区形成共同承担“外部成本协议”，明确深圳的支付份额和支付方式(如让渡投资项目、以 BOT 方式或 BOO 方式参与环境治理项目等)。

2. 城市绿地的建设模式与生态需水

除上述生产生活用水外，还有“生态需水”问题。目前大致可以公认的“生态需水”内涵是指，维持一个地区的地带性植被群落可以正常生长，可以使地区正常的地下水水位得以补给所需要的地区水资源量。深圳地处亚热带，这个地带的气候特征是每年都有一个旱季，我们看到这里许多的具有蜡质光泽叶面的乔木群落，表明它们要靠叶面的性质来避免蒸发而度过旱季。而城市的草坪都是十分耗水的，必须在旱季里对面积广大的人工草坪通过浇灌来维

持其生存和生长。因此我们要思考这样一个问题，起源于欧洲和北美温湿气候条件下的城市绿地模式，是否适合几乎只拥有云水资源（相对于地下水和地表水）的深圳？

本文的建议是在已栽种的人工草坪中恢复原生植被，也就是地带性植被，重点是山前、沿河流和水面附近地带。

3. 城市的景观生态学考察

在这里做三个方面的景观生态学的考察。

第一，绿地面积是不是够用。深圳市域森林覆盖率将近 48%，建成区绿化覆盖率 45%，相对于全国其他城市是可以乐观的。但是我们不能忽视深圳是以山地为主要地貌成分的城市。在年降水量 2000mm 的气候条件下，山地的植被一般都是很好的，所以，由于山地进入城市而形成的林地、绿地比重比较大，对于深圳来说并不是什么可以引以为自豪的建设成就。与深圳临近，且同样以山地为主的香港，那里的林地（包括灌丛）草地、湿地可以占地区总面积的 71.7%。

第二，绿地的分布是不是合理。地区的生态与环境质量绝对不仅仅是表层的植被及其覆盖率问题。某一个空间尺度上的植被与土壤和其他生物群落构成一个生态系统，具有自我繁衍和提供环境服务的功能（如提供氧气、延续生物多样性）。一个完整的和尽可能大的地理空间，或者虽然零碎但可以实现相互联系的地理空间，是其功能得以形成和发展的基本条件。但是我们看到，深圳的建成区已经对原来连绵成片的山地形成了分割，最突出的就是笔架山、莲花山等，已经成为建成区环绕的生态孤岛。在市区南北走向上，高尔夫球场和人工草坪取代了本来可以接通海岸带的鱼塘、水稻田和湿地系统。深圳的建成区彻底分割了迁移生物的行动路径，这可能就是深圳虽然号称“鹏城”却鲜见雄鹰翱翔，而香港即使在中心商务区的上空也可见大鹏展翅的原因。还有，滨海大道—广深高速公路拦截了潮间带，使红树林在塑造海岸地貌中的功能丧失殆尽，等

等。

第三，实现合理的绿地分布要支付多少成本。我们这个地区最典型的原生的地带性植被首先应该分布于平原，只是因为人类活动的发展，这样的植被退缩到不宜开发的山地地区[5][6]理想的景观生态格局是在现在的城市建成区里恢复原生的自然生态系统（包括林地、湿地和水面）。国外的许多城市不仅在生态恢复上做出了显著的成就，而且还建设了大面积的人工生态系统，如伦敦市内的人工湿地。如果深圳也效仿这样的做法，假设用于“恢复”的面积为30平方公里，单位面积的土地价格按500元/平方米计，仅土地成本一项大概就要1500亿元，如果考虑到其他项目，恐怕总成本要成倍增加。

本文的设想是，自西向东分别恢复三条南北向的原始自然生态系统，即，沿大沙河方向、沿福田河方向和连接香蜜湖—深圳高尔夫俱乐部直抵深圳湾海岸，拆除已占用的所有的人工建筑，并且建设跨越城市东西向道路的“生态桥梁”（其宽度应该在500米以上）。我们有这个勇气吗？

五、用以结束的话

用党中央提出的新的发展观来指导我们建设国际化的城市并不是一件容易的事情。在解决了观念上的问题之后，我们还必须面临难以承受的建设成本，也就是要翻越非常高的山峰。

山路凶险难以逾越吗？其实问题还是在观念上。

经济学的知识告诉我们，与居民收入相联系的消费是决定经济发展的三大因素之一。但是之所以地方政府更关注投资和贸易，其原因是，一个地方性的市场需求的增加，它对地方产业（特别是制造业）的拉动远不如投资和出口那么显著，并且外地制造业因此而形成的税收的增加与本地的政府财政丝毫没有关系。但是，地方的消费能力的增长至少会激励本地第三产业、建筑业等的发展。而且，在

我们党日益强调人民利益的今天，着手解决社会问题已经是重大的政治任务。

党中央明确提出了人与自然和谐发展的发展理念，江泽民、胡锦涛和温家宝同志都在倡导循环经济，如果深圳不把生态与环境问题提高到发展理念的层次上去认识，去指导我们的工作，我们将来在“末端”上治理这个城市的生态与环境，其成本是无法承受的。

本文最后相信，特别能创新的深圳人会率先在全国形成高品位的发展理念，就像当年做改革开放的排头兵一样，深圳将继续引领全国的新潮。

参考文献

[1]《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，第二条、第三条。

[2]温家宝总理 2003 年 7 月 1 日在深圳考察时的讲话

[3]毛如柏、冯之竣主编，《论循环经济》，经济科学出版社，2003 年，51 页。

[4]深圳特区报，2004 年 2 月 1 日，第一版。

[5]任美锷、包浩生主编，《中国自然区域及开发整治》，科学出版社，1992 年，274-276 页。

[6]彭琪瑞、薛凤旋、苏泽霖编著，《香港与澳门》，商务印书馆，1986 年，66-67 页。

作者系综合开发研究院(中国·深圳)公共政策组负责人，博士生导师

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn